

## POSTANOWIENIE

Dnia 27 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku A. S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Toruniu

o ustalenie ustawodawstwa,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 27 kwietnia 2022 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt III AUa 928/19,

I. na podstawie art. 267 TFUE zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującym pytaniami prawnymi:

1. czy instytucja państwa, która wystawiła formularz A1 i która z urzędu - bez wniosku właściwej instytucji zainteresowanego państwa członkowskiego - zamierza anulować/uchylić lub unieważnić wydany formularz, obowiązana jest przeprowadzić procedurę uzgodnienia z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego na zasadach analogicznych, jakie obowiązują na podstawie art. 6 i 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii L nr 284 z dnia 30 października 2009 r., s. 1 ze zm.) ?,

2. czy procedurę uzgodnienia należy przeprowadzić jeszcze przed anulowaniem/uchyleniem lub unieważnieniem wydanego formularza czy też to anulowanie/uchylenie lub unieważnienie ma charakter wstępny, tymczasowy (art. 16 ust. 2), które staje się ostateczne w przypadku, gdy zainteresowana instytucja państwa członkowskiego nie zgłosi zastrzeżenia lub swojej odmiennej opinii w tej kwestii ?,

II. odracza posiedzenie.

## UZASADNIENIE

### I.

1. Sąd Najwyższy powziął wątpliwości w zakresie wykładni przepisów prawa unijnego w sprawie z odwołania A. S. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Toruniu z dnia 1 grudnia 2017 r., w której organ rentowy, działając na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r. poz. 430 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE serii L nr 284 z dnia 30 października 2009 r., s. 1 ze zm.; dalej rozporządzenie nr 987/2009) oraz art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE serii L nr 166 z 30 kwietnia 2004 r. s. 1 ze zm.; dalej rozporządzenie nr 883/2004) - po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie:

- wycofał zaświadczenie A1 potwierdzające, że w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. w stosunku do A. S. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie,

- stwierdził, że A. S. nie podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r.

2. Sąd Okręgowy w Toruniu, wyrokiem z dnia 5 czerwca 2019 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził, iż A. S. podlega ustawodawstwu polskiemu w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. oraz utrzymał w

mocy zaświadczenie A1 potwierdzające, że w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. w stosunku do A. S. zastosowanie znajdowało ustawodawstwo polskie oraz orzekł o kosztach postępowania.

3. W sprawie ustalono, że A. S. figuruje w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej jako przedsiębiorca od 3 lutego 2010 r. pod firmą „S.”. Prowadzi działalność gospodarczą w zakresie pozostałego doradztwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania. Z tytułu prowadzonej działalności ubezpieczony rozlicza podatki w Polsce w Drugim Urzędzie Skarbowym w Toruniu. W 2015 r. osiągnął dochód z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w wysokości 131.877,17 zł, w 2016 r. dochód wyniósł 140.278,87 zł, a w 2017 r. - 79.008,07 zł.

W dniu 11 sierpnia 2016 r. ubezpieczony, jako przedsiębiorca, podpisał umowę z P. Sp. z o. o. z siedzibą w W., która zajmuje się składaniem instalacji do przesyłania materiałów niebezpiecznych produkowanych przez firmy współpracujące. Zgodnie z § 1 umowy, jej przedmiotem miało być świadczenie w ramach projektu E. usług mieszczących się zwyczajowo w ramach obowiązków second site managera. Szczegółowy zakres obowiązków miał zostać przedstawiony ubezpieczonemu na piśmie. Usługi miały być świadczone na terenie Francji pod wskazanymi w umowie adresami. Ubezpieczony miał świadczyć usługi w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do końca trwania projektu.

W stosunku do ubezpieczonego zostało wydane zaświadczenie A1 na okres od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r., w którym poświadczono zastosowanie ustawodawstwa polskiego. W dniu 1 grudnia 2017 r. organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję. Organ rentowy nie zastosował przy tym procedury wynikającej z art. 16 rozporządzenia nr 987/2009, uznając, że w przypadku ubezpieczonego nie ma zastosowania art. 13, lecz art. 11 rozporządzenia nr 883/2004. Sąd Okręgowy uznał, że w przypadku ubezpieczonego znalazł zastosowanie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 regulujący sytuację wykonywania pracy na własny rachunek w dwóch lub kilku państwach członkowskich, przy czym organ rentowy niesłusznie powoływał się na treść art. 11 ust. 1 wskazanego aktu prawnego, uznając, że ubezpieczony wykonywał pracę na własny rachunek wyłącznie w jednym państwie członkowskim. Wyżej wskazane

okoliczności prowadzą do wniosku, iż w przypadku ubezpieczonego wystąpił element transgraniczny.

4. W ocenie Sądu pierwszej instancji, organ rentowy nie wyczerpał procedury koordynacji określonej w art. 6, 15 oraz 16 rozporządzenia nr 987/2009. W toku postępowania Sąd zwracał się kilkakrotnie do organu rentowego, celem zajęcia w tym przedmiocie stanowiska i rozważenia przeprowadzenia koordynacji z instytucją francuską, a nawet zobowiązał ZUS do wszczęcia i przeprowadzenia procedury dotyczącej trybu rozwiązywania sporów co do ustalenia ustawodawstwa właściwego zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego, jednakże organ rentowy nie dopatrywał się podstaw do przeprowadzenia koordynacji z zagraniczną instytucją ubezpieczeniową. Niemożliwe było zaś naprawienie tego braku w postępowaniu sądowym, bowiem Sąd nie dysponuje stosownymi instrumentami prawnymi dla realizacji tego celu. Sąd Okręgowy miał na uwadze, że nie może dojść do sytuacji, gdy ubezpieczony, na skutek działań organu rentowego, nie podlegałby żadnemu z systemów zabezpieczenia społecznego. Podkreślił, że w celu zapobieżenia takim sytuacjom wprowadzono wymóg wzajemnych uzgodnień między instytucjami ubezpieczeniowymi państw członkowskich a postępowanie w sprawie ustalenia właściwego ustawodawstwa opiera się na zasadzie ścisłego współdziałania właściwych instytucji ubezpieczeniowych i ma doprowadzić do porozumienia, które ostatecznie uwzględniać musi zasadę podlegania przez ubezpieczonego ustawodawstwu tylko jednego państwa, czyli nie może doprowadzić zarówno do sytuacji podwójnego ubezpieczenia, jak i do sytuacji, w której zainteresowany pozostawałby poza jakimkolwiek ubezpieczeniem.

Wobec niepodjęcia przez organ rentowy procedury koordynacyjnej według przepisów rozporządzenia nr 987/2009, mając na uwadze interes ubezpieczonego, Sąd Okręgowy stwierdził, że A. S. podlegał ustawodawstwu polskiemu w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r.

5. Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wyrokiem z dnia 5 lutego 2020 r. oddalił apelację organu rentowego od powyższego wyroku i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny podzielił dokonane przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne i ich ocenę prawną. Podkreślił, że nie neguje prawa

organu rentowego - po wydaniu pierwszorzadowej decyzji - do przeprowadzenia kontroli i do zmiany, na skutek poczynionych w jej wyniku ustaleń, swojej oceny co do sytuacji ubezpieczonego, jak i do wydania decyzji stwierdzającej brak podlegania polskiemu ustawodawstwu. Przepisy krajowe, jak i rozporządzenie nr 883/2004 czy też rozporządzenie wykonawcze nr 987/2009 nie zawierają regulacji uniemożliwiających organowi rentowemu zmianę stanowiska w zakresie podlegania przez konkretną osobę ubezpieczeniom społecznym w kraju, który dany organ rentowy reprezentuje. Przepis art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 wprost przewiduje, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody to potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane. Oznacza to możliwość wycofania lub uznania za nieważne dokumentów poświadczających sytuację danej osoby między innymi w zakresie podlegania systemowi ubezpieczeń społecznych danego kraju. Wbrew stanowisku prezentowanemu przez organ rentowy, Sąd Apelacyjny przyjął, że stosowanie procedury przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 987/2009 było obligatoryjne, zatem wydanie decyzji wymagało uprzedniego wyczerpania trybu konsultacji między organami rentowymi Polski i Francji.

6. W dalszych wywodach Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie było podstawy do wycofania zaświadczenia A1 potwierdzającego, iż w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. do A. S. znajdowało zastosowanie ustawodawstwo polskie w zakresie zabezpieczenia społecznego, albowiem w tym okresie normalnie prowadził on działalność na własny rachunek na terenie Polski oraz na terenie Francji i Polska była niezmiennie centrum zainteresowania dla działalności ubezpieczonego od momentu jej zarejestrowania (art. 13 ust. 2 lit b rozporządzenia nr 883/2004).

7. W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 883/2004 w związku z art. 14 ust. 5b, art. 14 ust. 6, art. 14 ust. 8 i art. 14 ust. 9 rozporządzenia

nr 987/2009, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na zastosowaniu tych przepisów mimo nieprzeprowadzenia przez organ rentowy procedury koordynacji, o której mowa w art. 16 ust. 2-4 w rozporządzeniu nr 987/2009 oraz naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c., przez niezastosowanie tych przepisów i wydanie orzeczenia merytorycznego w sytuacji, w której istniały podstawy do uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzającej go decyzji organu rentowego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

W argumentacji uzasadniającej podstawy kasacyjne organ rentowy stanął na stanowisku, że procedura koordynacji w każdym przypadku ma poprzedzać ostateczne ustalenie właściwego ustawodawstwa, a przepisy rozporządzenia nie przewidują w tym zakresie żadnych wyjątków. Wobec tego nieuzasadnione jest przyjęcie przez Sąd drugiej instancji (za Sądem pierwszej instancji), że skoro w oparciu o dowody przeprowadzone w toku postępowania można ustalić, że wobec odwołującego się znajdowałoby zastosowanie polskie ustawodawstwo, przeprowadzenie procedury uzgodnień nie jest w sprawie konieczne. Nie było zatem podstaw do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, która z uwagi na wadę prawną decyzji w ogóle nie nadaje się do takiego rozstrzygnięcia. W świetle powyższego zaskarżony wyrok wydany został z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c., jak również, że naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. Oczywiście jest bowiem, że gdyby Sąd drugiej instancji zastosował te przepisy, do czego w stanie faktycznym sprawy istniały wszelkie podstawy, nie doszłoby do zastosowania art. 13 ust. 2 lit b rozporządzenia nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. i ustalenia właściwego ustawodawstwa dla odwołującego się, a sprawa podlegałaby ponownemu rozpoznaniu przez organ rentowy.

8. W tych okolicznościach Sąd Najwyższy powziął przedstawione poniżej wątpliwości w zakresie wykładni prawa unijnego, wymagające wypowiedzi TSUE w ramach procedury pytań prejudycjalnych.

9. Rozstrzygnięcie przedstawionych w pytaniach prawnych wątpliwości Sądu Najwyższego ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż zostanie usunięta

niepewność co sposobu realizowania zasady lojalnej współpracy, ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE w sytuacji, gdy państwo członkowskie (bez udziału innego zainteresowanego państwa członkowskiego, które nie kwestionuje zasadności wydanego zaświadczenia A1) cofa wydane zaświadczenie A1, powziąwszy samodzielnie przekonanie, że zawarte w nim informacje nie są zgodne z mającym zastosowanie ustawodawstwem właściwym, ustalonym według odpowiednich przepisów rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009.

10. Wątpliwości te sprowadzają się pytania, czy na instytucji cofającej (samodzielnie – bez wniosku innego zainteresowanego państwa członkowskiego) zaświadczenie A1 powinien ciążyć obowiązek uzgodnienia z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego stanowiska w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem według zasad analogicznych jak określone w art. 6 i 16 rozporządzenia nr 987/2009 oraz co do ustalenia momentu (etapu), w którym należy podjąć procedurę uzgodnieniową – 1) przed wycofaniem zaświadczenia A1 czy 2) po jego wycofaniu, przy czym przy wyborze określonej opcji kardynalne znaczenie powinno mieć zapewnienie skutecznej ochrony interesu ubezpieczonego wyrażającego się tym, aby w wyniku cofnięcia zaświadczenia A1 nie doszło do sytuacji niepodlegania przez niego ustawodawstwu żadnego państwa członkowskiego.

11. Przyjęcie konieczności uzgodnień między państwami członkowskimi co do wycofania zaświadczenia A1 oraz uznania, że należy je przeprowadzić jeszcze przed wycofaniem zaświadczenia A1 oznaczałoby wadliwość decyzji organu rentowego, co na gruncie przepisów krajowych prowadziłoby do wydania orzeczenia o charakterze formalnym, polegającym na zmianie wyroku Sądu drugiej instancji (Sądu Apelacyjnego) polegającej na uchyleniu wyroku Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzającej go decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu (art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.), a więc do wydania orzeczenia „kasującego” dotychczasowe postępowanie, aby organ rentowy postąpił zgodnie z procedurą koordynacyjną już na etapie wycofywania zaświadczenia A1. Innymi słowy, w przypadku konieczności uprzedniego wyczerpania procedury współpracy przez polski organ rentowy z francuskim organem rentowym przed wydaniem decyzji unieważniającej wydane

zaświadczenie A1, decyzja powinna zostać uchylona a sprawa ponownie rozpoznana przez organ rentowy we współpracy z instytucją właściwą innego państwa.

12. Natomiast uznanie, że jest konieczna procedura uzgodnieniowa, ale można ją przeprowadzić po wycofaniu zaświadczenia, oznaczałaby poprawność zaskarżonej decyzji pod względem formalnym i konieczność kontroli zaskarżonego wyroku w kierunku ustalenia, czy istniały podstawy do wycofania zaświadczenia A1 potwierdzającego, że w okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 21 sierpnia 2017 r. w stosunku do A. S. znajdowało zastosowanie ustawodawstwo polskie w zakresie zabezpieczenia społecznego, a więc czy normalnie prowadził on we wskazanym okresie działalność na własny rachunek na terenie Polski oraz na terenie Francji (w której wykonywał znaczną część swojej pracy) oraz czy w Polsce znajduje się centrum zainteresowania dla jego działalności (art. 13 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 883/2004).

13. Poświadczenie ustawodawstwa (dokument) na formularzu A1 jest ogólnoeuropejskim dokumentem służącym do potwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie innych krajów członkowskich Unii Europejskiej niż kraj, którego dana osoba jest obywatelem i gdzie ma stałe miejsce zamieszkania. Legitymowanie się poświadczeniem na formularzu A1 o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w państwie członkowskim miejsca wykonywania pracy najemnej nie może być zatem ignorowane przy ustaleniu ustawodawstwa mającego zastosowanie do zainteresowanego i dopiero jego wycofanie lub uznanie za nieważne, po ponownym rozpatrzeniu podstaw jego wydania, umożliwia ustalenie ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. Jednocześnie, cofnięcie zaświadczenia A1 wydanego w okolicznościach nieuprawnających do jego wystawienia jest możliwe w każdym czasie, jeżeli okaże się, że nie zostały spełnione - wynikające z rozporządzeń unijnych - warunki do jego wydania (wyroki TSUE z dnia 6 września 2018 r., Alpenrind i in, C-527/16, EU:C:2018:669; z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere NV, C-2/05, EU:C:2006:69; z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff GmbH, C-620/15, EU:C:2017:309; a także postanowienie z dnia 24 października 2017 r., Belu Dienstleistung i Nikless, C-474/16, EU:C:2017:812; wyrok z dnia 4 października 2012 r., Format Urządzenia i

Montaże Przemysłowe sp. z o.o. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych C-115/11, ECLI:EU:C:2012:606).

14. Jak zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 10 września 2020 r. - III UK 61/19, (OSNP 2021 nr 6, poz. 69), III UK 123/19, (LEX nr 3077430); III UK 298/19, (LEX nr 3083343); III UK 299/19, (LEX nr 3077369), oraz III UK 300/19, (LEX nr 3068752), niewątpliwie z przepisów rozporządzeń koordynacyjnych można wyprowadzić obowiązek, zgodnie z którym instytucja wycofująca zaświadczenie A1 powinna poinformować instytucję właściwą miejsca wykonywania pracy o wydaniu takiej decyzji. Informacja ta powinna z kolei doprowadzić do objęcia danej osoby systemem zabezpieczenia społecznego „właściwego” państwa członkowskiego. Podstawy dla takiego obowiązku instytucji właściwych należy upatrywać w art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009. W tym celu wystarczająca byłaby taka wykładnia tego przepisu, zgodnie z którą ustalenia uzasadniające wycofanie zaświadczenia A1 są „danymi niezbędnymi dla ustanowienia i określenia praw i obowiązków osób, do których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe” w rozumieniu art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009. Można również byłoby rozważyć, czy art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009 nie należałoby interpretować w taki sposób, że instytucja zamierzająca wycofać zaświadczenie A1 z obrotu (w niniejszej sprawie polski organ rentowy) powinna poinformować instytucję innego państwa (w niniejszej sprawie francuski organ rentowy) już o samym zamiarze wycofania tego zaświadczenia. Dzięki takiemu zabiegowi docelowa instytucja właściwa państwa członkowskiego posiadałaby informacje uprawniające do podjęcia czynności zmierzających do objęcia danej osoby ustawodawstwem w zakresie zabezpieczenia społecznego tego państwa.

15. W obu wskazanych sposobach interpretacji art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009 uchybienie obowiązkowi informacyjnemu nie oznaczałoby jednak wadliwości decyzji instytucji właściwej cofającej zaświadczenie A1, gdyż obowiązek ten wiąże instytucje właściwe poza postępowaniem w przedmiocie wycofania tego zaświadczenia.

16. W związku z tym (co podniósł Sąd Najwyższy w przywołanych wyżej wyrokach - III UK 61/19, III UK 123/19, III UK 298/19 oraz III UK 299/19) samo poinformowanie o wycofaniu albo o zamiarze wycofania zaświadczenia A1 nie

proceedzi do wywołania skutku istotnego z punktu widzenia realizacji zasady, o której mowa w art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004 oraz zabezpieczenia interesów pracownika. Nie gwarantuje bowiem, że dana osoba zostanie rzeczywiście objęta systemem zabezpieczenia społecznego „właściwym” w świetle przepisów unijnych o koordynacji. Dlatego też należy rozważyć, czy w przypadku wycofywania zaświadczenia A1 na instytucji cofającej zaświadczenie A1 powinien ciążyć obowiązek uzgodnienia z instytucją właściwą innego państwa członkowskiego stanowiska w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem na zasadach analogicznych, jakie obowiązują na podstawie art. 6 i 16 rozporządzenia nr 987/2009.

17. Z perspektywy pracowników objętych zaświadczeniem A1 jego wycofanie - przy braku współpracy instytucji cofającej to zaświadczenie (w niniejszej sprawie polskiego organu rentowego) oraz instytucji właściwej w świetle prawidłowo zastosowanych przepisów rozporządzenia 883/2004 (w niniejszej sprawie francuskiej instytucji) - skutkuje powstaniem stanu niepewności co do istnienia tytułu ubezpieczenia, zakresu ochrony i instytucji właściwej do jej udzielenia. Niepewność ta godzi w efektywność unijnego prawa o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a przez to w efektywność swobody przepływu pracowników. W przypadku jednostronnego wycofania zaświadczenia A1 przez instytucję właściwą Państwa Członkowskiego zachodzi bowiem poważne ryzyko, że: a) określona osoba zostanie wyłączona z systemu zabezpieczenia społecznego państwa tej instytucji, która zaświadczenie wycofała (w niniejszej sprawie Polski), b) do czasu objęcia systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego (zazwyczaj miejsca wykonywania pracy - w niniejszej sprawie Republiki Francuskiej) nie byłaby objęta ustawodawstwem żadnego państwa, 3) instytucja państwa wykonywania pracy mogłaby nie objąć tej osoby swoim systemem zabezpieczenia społecznego (np. z uwagi na niepodzielenie stanowiska instytucji wycofującej zaświadczenie A1).

18. Za wyrokami Sądu Najwyższego (w przywołanych wyżej sprawach – III UK 61/19, III UK 123/19, III UK 298/19 oraz III UK 299/19), podkreślić należy, że art. 5 ust. 2-4 rozporządzenia nr 987/2009 normujący okoliczności obligujące instytucję wydającą dokument taki jak zaświadczenie A1 do ponownego

rozpatrzenia podstaw do jego wystawienia i ewentualnego cofnięcia, nie reguluje wprost - w odróżnieniu od zasad ustalania ustawodawstwa właściwego z art. 6 i art. 16 rozporządzenia 987/2009 - szczegółowego trybu współpracy między instytucjami właściwymi z różnych państw członkowskich. Jedynie w art. 5 ust. 4 rozporządzenia 987/2009 mowa o sytuacji, w której „zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia” w kwestii cofnięcia m.in. zaświadczenia A1 - wówczas sprawa może być przedstawiona Komisji Administracyjnej. Treść art. 5 ust. 4 rozporządzenia 987/2009 sugeruje więc, że w przypadku rozpatrywania podstaw do cofnięcia zaświadczenia A1 instytucja, która wydała to zaświadczenie, powinna współpracować z instytucją właściwą miejsca wykonywania pracy, co zakłada nie tylko bieżącą wymianę informacji między tymi instytucjami na temat istnienia albo nieistnienia podstaw do cofnięcia zaświadczenia A1, ale także uzgodnienie stanowiska w przedmiocie tego, któremu ustawodawstwu dana osoba będzie podlegała (z mocą wsteczną) w przypadku cofnięcia zaświadczenia A1. Oznaczałoby to konieczność uprzedniego wyczerpania procedury współpracy przez polski organ rentowy z francuskim organem rentowym jeszcze przed wydaniem decyzji unieważniającej wydanie zaświadczenia A1.

19. Za taką wykładnią art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 w związku z odpowiednimi przepisami rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009 przemawia założenie, zgodnie z którym przepisy o unijnej koordynacji należy interpretować w taki sposób, by w wyniku cofnięcia zaświadczenia A1 nie doszło do naruszenia jednej z fundamentalnych zasad systemu koordynacji zabezpieczeń, czyli podlegania jednemu ustawodawstwu Państwa Członkowskiego (art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004). Z zasady tej wynika istotna dyrektywa postępowania dla instytucji właściwych państw i organów odwoławczych. Ich procedowanie nie może doprowadzić nie tylko do objęcia osoby więcej niż jednym ustawodawstwem, ale także do wyłączenia jej z podlegania jakimkolwiek ustawodawstwem. Celem art. 11-16 rozporządzenia nr 883/2004, na podstawie których wydawane są zaświadczenia A1, jest także zapobieganie pozbawienia osób objętych zakresem stosowania tego rozporządzenia ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego - wobec braku ustawodawstwa, jakie miałyby do nich zastosowanie (wyrok z 1 lutego 2017 r., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, pkt 58 i przytoczone tam

orzecznictwo; wyrok z 25 października 2018 r., Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861).

20. Odpowiedzi, czy tak należy procedować przed wydaniem decyzji o cofnięciu zaświadczenia A1, nie udziela procedura określająca zasady dialogu i koncyliacji, zawarta w decyzji nr A1. W treści preambuły decyzji nr A1 (motyw 4) powołano się na zasadę lojalnej współpracy, ustanowioną także w art. 4 ust. 3 TUE, która zobowiązuje do dokonywania przez instytucje właściwej oceny faktów mających znaczenie z punktu widzenia stosowania rozporządzeń. Wskazano przy tym, że „w przypadku istnienia wątpliwości co do ważności dokumentu lub poprawności dowodów potwierdzających (...), w interesie osób objętych rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 leży osiągnięcie porozumienia przez instytucje lub władze zainteresowanych państw członkowskich w rozsądnym terminie.” Do art. 4 ust. 3 TUE odwołano się także w wyrokach TSUE z zakresu koordynacji celem doprecyzowania pewnych obowiązków instytucji właściwych przy okazji cofania zaświadczeń A1 (poprzednio E101, zob. wyrok z 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 35-40; a także analogicznie wyrok z 6 września 2018 r., Alpenrind i in., C-527/16, EU:C:2018:669, pkt 47). Z powyższego wynika dla Sądu Najwyższego możliwość zakotwiczenia w art. 4 ust. 3 TUE bardziej szczegółowych obowiązków instytucji właściwych z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co służyć będzie realizacji celów art. 45 TFUE.

21. W konkluzji, obowiązek przeprowadzenia procedury uzgodnieniowej między zainteresowanymi państwami członkowskimi jeszcze przed wycofaniem zaświadczenia A1 może skutecznie zapobiec wyłączeniu danej osoby z podlegania jakimkolwiek ustawodawstwu.

## II.

### Przepisy prawa krajowego

1. art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 430 ze zm.)
  - „Prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub

ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie.”,

2. art. 477<sup>14a</sup> Kodeksu postępowania cywilnego

- „Sąd drugiej instancji uchylając wyrok i poprzedzając go decyzję organu rentowego może sprawę przekazać do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.”